



Beleidsregel van de directeur-generaal van de statistiek van 17 april 2023, nr. CSB-2023-056, met betrekking tot het publiceren op instellingsniveau van statistisch onderzoek op gegevens van het CBS op grond van artikel 41 Wet CBS (Beleidsregel publiceren op instellingsniveau art 41 Wet CBS)

De directeur-generaal van de statistiek,

Gelet op artikel 37 en artikel 41 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek;

Besluit:

Artikel 1.

1. Een onderzoeksinstelling, die onderzoek doet op de gegevens van het CBS op basis van artikel 41 van de Wet CBS, mag slechts op niveau van een afzonderlijke onderneming of instelling publiceren indien één van de volgende gronden van toepassing is:
 - a. In een wet in formele zin is expliciet opgenomen dat de onderzoeksinstelling mag publiceren over de betreffende onderneming of instelling; of
 - b. De instelling waarover wordt gepubliceerd is een openbaar lichaam en:
 - i. het te beschrijven verschijnsel wordt regionaal ingedeeld naar de grenzen van het betreffende lichaam, bijvoorbeeld in het geval van een gemeente of veiligheidsregio; of
 - ii. uit de publieke taak van dit openbare lichaam op basis van een wet in formele zin vloeit voort dat geen bezwaar kan bestaan tegen openbaarmaking van herkenbare gegevens, bijvoorbeeld in het geval van provincies en gemeenten; of
 - c. De onderneming of instelling heeft toestemming gegeven voor deze publicatie; dit is de zogenoemde machtiging.
2. De onderzoeksinstelling motiveert schriftelijk de redenen voor publiceren op instellingsniveau en legt deze ter beoordeling voor aan het CBS.
3. Indien er twijfel of bezwaar bestaat tegen de uitvoering van het onderzoek kan de directeur-generaal van de statistiek afwijken van het eerste lid, nadat de ethische commissie van het CBS hierover is gehoord.

Artikel 2.

Een publicatie als bedoeld onder artikel 1, eerste lid, is in ieder geval niet toegestaan indien:

1. de publicatie leidt tot onthulling op persoons- of huishoudensniveau;
2. de publicatie geen algemeen of wetenschappelijk belang dient, maar bijvoorbeeld alleen de belangen van de betreffende onderneming of instelling waarover wordt gepubliceerd.

's-Gravenhage, 17 april 2023

Directeur-generaal van de statistiek

A. Berg

TOELICHTING

1. Aanleiding en doel

Deze beleidsregel gaat over het publiceren op instellingsniveau door onderzoeksinstituten die onderzoek doen op CBS gegevens op grond van artikel 41 Wet CBS. Met publiceren wordt bedoeld het openbaar maken van de resultaten van statistisch of wetenschappelijk onderzoek.

Bij onderzoek op de gegevens van het CBS op grond van artikel 41 Wet CBS speelt regelmatig de vraag of over afzonderlijke ondernemingen of instellingen mag worden gepubliceerd of niet. Dat wil zeggen, publicaties waarin instellingen met naam worden genoemd of waarin zij herleidbaar zijn. Het CBS heeft geconstateerd dat er geen eenduidig beleid wordt gevoerd ten aanzien van het publiceren over instellingen.

Het CBS wil met de onderhavige beleidsregel eenduidig beleid opstellen ten aanzien van het publiceren op instellingsniveau en tegelijkertijd de positie van onderzoeksinstituten waar mogelijk gelijk trekken met die van het CBS. Hiermee vergroot het CBS de mogelijkheden van andere aanbieders van statistische diensten om gebruik te kunnen maken van de data waarover het CBS beschikt.

2. Juridisch kader

Artikel 37 Wet CBS luidt:

1. De door de directeur-generaal in het kader van de uitoefening van de taken ter uitvoering van deze wet ontvangen gegevens worden uitsluitend gebruikt voor statistische doeleinden.
2. De in het eerste lid bedoelde gegevens worden niet verstrekt aan anderen dan degenen die belast zijn met de uitvoering van de taak van het CBS.
3. De in het eerste lid bedoelde gegevens worden slechts zodanig openbaar gemaakt dat daaraan geen herkenbare gegevens over een afzonderlijk persoon, huishouden, onderneming of instelling kunnen worden ontleend, tenzij, ingeval het gegevens met betrekking tot een onderneming of instelling betreft, er een gegronde reden is om aan te nemen dat bij de betrokken onderneming of instelling geen bedenkingen bestaan tegen de openbaarmaking.

Artikel 41 Wet CBS luidt:

1. In afwijking van artikel 37 kan de directeur-generaal op verzoek, ten behoeve van statistisch of wetenschappelijk onderzoek, een verzameling van gegevens met betrekking tot het gebruik waarvan passende maatregelen zijn genomen om herkenning van afzonderlijke personen, huishoudens, ondernemingen of instellingen te voorkomen, verstrekken aan een dienst, organisatie of instelling als bedoeld in het tweede lid, dan wel daartoe toegang verlenen.
2. Een verzameling van gegevens als bedoeld in het eerste lid kan worden verstrekt, dan wel daartoe kan toegang worden verleend aan:
 - a. een universiteit in de zin van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
 - b. een bij wet ingestelde organisatie of instelling voor wetenschappelijk onderzoek;
 - c. bij of krachtens de wet ingestelde planbureaus;
 - d. de communautaire en nationale instanties voor de statistiek van de lidstaten van de Europese Unie;
 - e. onderzoeksafdelingen van ministeries en andere diensten, organisaties en instellingen.

3. Onthullingsverbod artikel 37 lid 3 Wet CBS

Artikel 37, lid 3 Wet CBS stelt dat het CBS niet mag publiceren over instellingen tenzij er een gegronde reden is om aan te nemen dat bij de betrokken onderneming of instelling geen bedenkingen bestaan tegen de openbaarmaking.

De achtergrond van dit wetsartikel is dat statistische eenheden, waaronder ondernemingen en instellingen, het vertrouwen moeten hebben dat hun gegevens slechts worden gebruikt voor statistisch onderzoek, waarbij het gaat om het verkrijgen van een algemeen inzicht zonder dat de resultaten van het onderzoek herleidbaar zijn tot de betreffende statistische eenheden. Dit betekent dat het CBS uiterst terughoudend moet zijn bij publicatie op instellingsniveau om dit vertrouwen niet te schenden, ter voorkoming dat de bereidheid van ondernemingen of instellingen om gegevens aan het CBS te verstrekken sterk afneemt.

Van een gegronde reden om te publiceren op instellingsniveau kan sprake zijn indien bij formele wet een verzoek tot maatwerk aan het CBS wordt gedaan en daarin expliciet benoemd is, dan wel evident

duidelijk is, dat dit onderzoek zal leiden tot publicatie over instellingen; er toestemming van de betrokken onderneming(en) of instelling(en) is verkregen, een zogeheten machtiging; of als er een gegronde reden is om aan te nemen dat bij de betrokken onderneming of instelling geen bedenkingen bestaan tegen de openbaarmaking. In dit laatste geval noemt de memorie van toelichting bij de Wet CBS voorbeelden die zijn terug te leiden tot publieke taken die zijn vastgelegd in een wet in formele zin.¹ In alle gevallen blijft de voorwaarde dat het publiceren over de onderneming of instelling niet mag leiden tot onthulling op persoons- of huishoudensniveau.

4. Onthullingsverbod artikel 41 lid 1 Wet CBS

Het CBS kan op grond van artikel 41, lid 1 Wet CBS onderzoeksinstellingen toegang verschaffen tot gegevens binnen de CBS-omgeving voor analyse van hun eigen onderzoek.² Artikel 41 Wet CBS vormt hiermee een uitzondering op artikel 37, lid 2 Wet CBS, dat het verbod inhoudt tot het delen van gegevens die de directeur-generaal van de statistiek in het kader van het uitoefenen van de wettelijke taak van het CBS heeft ontvangen, met anderen dan degenen die belast zijn met de uitvoering van de wettelijke taken van het CBS.

Artikel 41, lid 1 Wet CBS stelt als voorwaarde voor onderzoek met CBS gegevens dat passende maatregelen moeten worden genomen om herkenning te voorkomen. Dit impliceert een verbod op onthulling op persoons-, huishoudens- of instellingsniveau. De praktische uitvoering van artikel 41, lid 1 Wet CBS is niet geregeld in de Wet CBS of in andere wetgeving, maar wordt onder andere gereguleerd door contractuele afspraken tussen het CBS en onderzoeksinstellingen tegen het licht van de Wet CBS. In de praktijk leidt dit tot het opnemen van het onthullingsverbod in het contract tussen het CBS het de onderzoeksinstelling en een outputcontrole door het CBS op onthulling voordat de onderzoeksinstelling de statistische output kan exporteren uit de technische omgeving van het CBS.

5. Verhouding tussen artikel 37 lid 3 en 41 Wet CBS

Het onthullingsverbod dat contractueel wordt afgesproken is zoals gezegd een praktische uitvoering van artikel 41, lid 1 Wet CBS. Dit verbod is dus *niet* gebaseerd op het onthullingsverbod van artikel 37, lid 3 Wet CBS.

De memorie van toelichting biedt geen uitsluitel of het verbod om op instellingsniveau te publiceren van artikel 37, lid 3 Wet CBS van toepassing is op onderzoek dat wordt gedaan onder artikel 41, lid 1 Wet CBS. Het CBS ziet hier dan ook ruimte om zelf beleid te bepalen. In het licht van de huidige ontwikkelingen waarin marktpartijen steeds meer statistische diensten aanbieden en hierbij gebruik willen maken van de gegevens van het CBS, beoogt het CBS waar de Wet CBS en de taak en positie van het CBS dit mogelijk maken, een zo gelijk mogelijke positie te creëren voor andere aanbieders van statistische diensten. Dit heeft tot gevolg dat het CBS er voor kiest om de uitzonderingen die het CBS heeft bij het verbod van publiceren op instellingsniveau, zoveel mogelijk ook toe te passen op onderzoek dat onderzoeksinstellingen doen op de CBS gegevens via artikel 41, lid 1 Wet CBS. Hierbij is, conform artikel 37, lid 3 Wet CBS, terughoudendheid bij het publiceren op instellingsniveau het uitgangspunt. Publiceren op instellingsniveau is een uitzondering, geen regel.

¹ MvT 23 576, nr 3), blz. 19:

‘(...) Voorts kan het zo zijn dat uit de publieke taak van openbare lichamen als provincies en gemeenten voortvloeit dat geen bezwaar kan bestaan tegen openbaarmaking van herkenbare gegevens als bevolkingscijfers. Zo kunnen er wettelijke bepalingen zijn die het CBS aanzetten tot publikatie op gemeentelijk niveau. In artikel 1 van de Gemeentewet wordt bij voorbeeld verwezen naar het aantal inwoners zoals dat door het CBS is openbaar gemaakt.

Deze gegevens zijn afkomstig van de gemeenten zelf. De Financiële Verhoudingswet 1984, waarin onder meer regels zijn opgenomen over uitkeringen aan gemeenten uit het Gemeentefonds, kent eveneens bepalingen die verwijzen naar CBS-publicaties, zoals artikel 16 waarin is voorgeschreven dat het aantal woningen en wooneenheden dient te worden ontleend aan door het CBS gepubliceerde cijfers. Ten aanzien van de publikatie van gegevens over gemeenten geldt overigens dat in de gevallen waarin niet sprake is van een wettelijke reden tot publikatie een onderscheid wordt gemaakt naar gevallen waarin het te beschrijven verschijnsel regionaal wordt ingedeeld naar gemeenten en gevallen waarin de gemeenten berichtgevers zijn. In laatstgenoemd geval publiceert het CBS in beginsel alleen gegevens waarin afzonderlijke gemeenten niet te herkennen zijn. (...)’

² MvT 28 277, nr. 3, p. 38:

‘In dit artikel is de bevoegdheid van de directeur-generaal geregeld om, met inachtneming van daaraan te stellen eisen, tot verstrekking van zgn. microdatabestanden over te gaan of daartoe toegang te verlenen. (...) Het CBS sluit met de afnemer van een microdatabestand een privaatrechtelijke overeenkomst. De verstrekking is in het eerste lid aan een aantal beperkingen gebonden. Allereerst worden uitsluitend gegevens verstrekt ten behoeve van statistisch en wetenschappelijk onderzoek. Bij statistisch onderzoek moet in dit verband overigens vooral worden gedacht aan het interpreteren van statistieken. Voorts worden slechts gegevens ter beschikking gesteld ten aanzien van het gebruik waarvan door het CBS passende maatregelen zijn genomen om herkenning van afzonderlijke personen, ondernemingen of instellingen te voorkomen. Aan het CBS wordt een zekere ruimte gelaten om de mate van beveiliging van de bestanden te bepalen. Een exacte mate van beveiliging is ook niet in de wet te regelen. De maatregelen die ertoe strekken onthulling van individuele gegevens te voorkomen kunnen verschillen per bestand.’

Het kan voorkomen dat publiceren op instellingsniveau volgens de bepalingen van deze beleidsregel wel mag, maar in een specifieke situatie niet wenselijk is. Dit kan het geval zijn indien een dergelijke publicatie op ethische bezwaren stuit of indien de belangen van betrokkenen of het CBS zwaarder wegen dan het belang om op instellingsniveau te publiceren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de (emotionele) belasting voor betrokkenen of het risico op verlies van vertrouwen van berichtgevers om gegevens aan het CBS te verstrekken. In dergelijke gevallen wordt het betreffende onderzoeksvoorstel op gegevens van het CBS op grond van artikel 41 Wet CBS voorgelegd aan de ethische commissie van het CBS, die bestaat uit een aantal inhoudelijk experts. Hiermee wordt aangesloten op de huidige praktijk van het CBS, waarin de ethische commissie advies geeft aan het lijnmanagement over statistisch onderzoek door het CBS en onderzoeken door onderzoeksinstellingen op gegevens van het CBS op grond van artikel 41 Wet CBS. De ethische commissie maakt de afweging of de maatschappelijke baten van een onderzoek opwegen tegen de lasten, waaronder de (emotionele) belasting voor betrokkenen en de kernwaarden van het CBS (betrouwbaar, objectief en maatschappijgericht). De ethische commissie geeft een advies aan het lijnmanagement, dat vervolgens een besluit neemt over het wel of niet uitvoeren van het onderzoek op de gegevens van het CBS. Afwijking van het advies van de ethische commissie is slechts mogelijk bij besluit van de directeur-generaal van de statistiek. Een dergelijke afwijking wordt schriftelijk gemotiveerd en openbaar gemaakt op de website van het CBS.

6. Publicatie over een specifieke instelling vs. een fenomeen waarbij een instelling wordt onthuld

Naast een toets op grond van artikel 1 van deze beleidsregel, wordt ook getoetst aan artikel 2 van deze beleidsregel. Onderzoek met CBS gegevens dient een algemeen maatschappelijk belang te hebben. Het dient zich als zodanig te richten op onderliggende, brede maatschappelijke trends, de samenhang daartussen, en overheidsbeleid in brede zin. Dit betekent dat onderzoeken op gegevens van het CBS op grond van artikel 41 Wet CBS die zich alleen richten op de situatie of het functioneren van een specifieke onderneming of instelling niet zijn toegestaan. Denk hierbij aan een onderneming of instelling die alleen onderzoek wil (laten) doen naar haar eigen functioneren, kenmerken van haar eigen werknemers of klanten.

Het uitgangspunt bij statistisch onderzoek is dat er niet herleidbaar wordt gepubliceerd om de gegevensverzekering van berichtgevers en de geheimhouding ervan te waarborgen. Het belang van berichtgevers – ook in geval van overheidsinstellingen – dient dan ook te worden betrokken bij de overweging om op instellingsniveau te publiceren. Indien er sprake is van onderzoek waarbij het verkrijgen van inzicht of een beeld van een fenomeen slechts kan worden verkregen door publicatie ervan op instellingsniveau, zal dit goed moeten worden onderbouwd door de onderzoeksinstelling. Dit geldt bijvoorbeeld voor statistisch of wetenschappelijk onderzoek naar de uitvoering van wettelijke taken door overheden zoals gemeentelijke taken of taken van uitvoeringsorganisaties, of de uitvoering van publieke taken door bijvoorbeeld zorginstellingen of onderwijsinstellingen.

7. Evaluatie

Deze beleidsregel wordt drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd, waarbij wordt gekeken naar de ervaringen van onderzoeksinstellingen en het CBS, de effecten van deze beleidsregel voor de onderzoeksinstellingen en het CBS, alsmede het beoogde doel van de wet om terughoudendheid te betrachten bij publiceren op instellingsniveau, en nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

Directeur-generaal van de statistiek
A. Berg